

Zusammenfassung

Soziale Teilhabe sicherstellen – Langzeitleistungsbezug wirkungsvoll abbauen

Der Leistungsbezug im SGB II stellt für viele Personen nicht lediglich eine vorübergehende Hilfe dar, die sie als Arbeitsuchende in einer Notlage beanspruchen. Stattdessen sind viele Personen längerfristig auf diese Leistung angewiesen – oftmals über Jahre. Hinzu kommt, dass die Langzeitleistungsbeziehenden eine sehr heterogene Gruppe sind, die sich von Jobcenter zu Jobcenter ganz unterschiedlich zusammensetzt. Die Hebel, um sie beruflich zu integrieren, sind genauso unterschiedlich wie die Probleme, die der Hilfebedürftigkeit zugrunde liegen.

Daraus leiten sich unmittelbare Konsequenzen ab: Die Jobcenter müssen dem Abbau des Langzeitleistungsbezugs eine hohe Priorität einräumen. Denn mitunter betrifft er vier von fünf Leistungsbeziehenden eines Jobcenters. Und: Es gibt keine Schablone für eine erfolgreiche Vermittlung. Jedes Jobcenter muss für sich die individuelle Zusammensetzung von Teil-Zielgruppen identifizieren und individuelle Antworten finden.

Die individuelle Stärke der Jobcenter kann nur zum Tragen kommen, wenn die grundsätzlichen Rahmenbedingungen stimmen. Um angemessen und wirkungsvoll mit Langzeitleistungsbeziehern arbeiten zu können, müssen die Voraussetzungen für die tägliche Arbeit in den Jobcentern verbessert werden.

Die Optionskommunen leiten daraus folgende Forderungen ab:

1. **Die sozialpolitische Dimension anerkennen:** Die Jobcenter haben eine sozialpolitische Verantwortung für fast 6,2 Millionen Erwachsene und Kinder in Deutschland. Diese muss sich widerspiegeln – in den Zielen, aber auch in den Mitteln und Instrumenten, die den Jobcentern an die Hand gegeben werden. Dabei geht es neben der Integration in Arbeit auch und gerade darum, soziale Teilhabe sicherzustellen. Es bedarf der Möglichkeiten, auch präventiv handeln zu können, um eine Verfestigung der Hilfebedürftigkeit zu vermeiden.
2. **Realistische Ziele ausgeben:** Die Realitäten im SGB II müssen anerkannt werden. Das bedeutet, realistische Erwartungen an die Jobcenter zu richten. Eine offene und ehrliche Betrachtung bedeutet auch, die Grenzen und Möglichkeiten anzuerkennen. Sie bedeutet aber nicht, Menschen vom Fördern und Fordern auszugrenzen.
3. **Nachhaltigkeit fördern:** Bund, Länder und Kommunen müssen nachhaltiges, langfristiges Handeln der Jobcenter stärker honorieren als kurzfristige Erfolge. Nur so kann dem Langzeitleistungsbezug nachhaltig begegnet und die Chancen gesteigert werden, dass eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt gleichbedeutend ist mit der Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit.
4. **Stigmatisierung beenden:** Politik und sozialpolitische Akteure müssen sich offen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende bekennen. Es ist eine große und verantwortungsvolle Leistung, jedem Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen; das ist der Kern des deutschen Sozialstaats. Politik und sozialpolitische Akteure tragen die Verantwortung dafür, dass Jobcenter und Leistungsbeziehende in einem wertschätzenden Umfeld gemeinsam daran arbeiten können, den Leistungsbezug schnellstmöglich zu beenden.

5. **Bedarfsgerechte Budgets bereitstellen:** Die vom Bund zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel müssen ausreichend und aufgabenadäquat bemessen sein. Im Rahmen der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe waren ca. 3.200 € pro erwerbsfähigem Leistungsberechtigten und Jahr für Aktivierung, Eingliederung und Leistungsgewährung veranschlagt, im Jahr 2012 standen dagegen nur ca. 1.700 € zur Verfügung. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, inwiefern die Veränderungen in der „Struktur“ der Leistungsbeziehenden – v. a. der kontinuierlich steigende Anteil „arbeitsmarktferner“ Personen – höhere Budgets zur Aktivierung und Qualifizierung erforderlich machen.
6. **Langfristige Strategien ermöglichen:** Die Jobcenter benötigen eine Haushalts- und Finanzplanung, die längerfristige Strategien und überjährige Verpflichtungsermächtigungen in ausreichender Höhe ermöglicht.
7. **Instrumente flexibilisieren:** Gerade für Langzeitleistungsbeziehende ist es in vielen Fällen geboten, flexible Lösungen zu finden, um die erforderlichen Fortschritte zu erzielen. Der Handlungsspielraum zum Einsatz und zur Ausgestaltung von Instrumenten muss vergrößert, der Einsatz individueller Maßnahmen erleichtert werden. Und die Möglichkeiten zum Einsatz langjähriger Instrumente müssen verbessert werden. Drei weitere konkrete Anpassungen für Langzeitleistungsbeziehende sind zudem geboten:
 1. Eine individuelle Nachbetreuung nach der Integration muss möglich sein, um diese zu stabilisieren. Dabei muss Dauer und Intensität bedarfsgerecht gestaltet werden können.
 2. Die Möglichkeiten und Förderansätze zur beruflichen Fort- und Weiterbildung für die zahlreichen Langzeitleistungsbeziehenden mit Bedarfen in diesem Bereich muss verbessert werden.
 3. Die modellhafte Erprobung des „Passiv-Aktiv-Tausch/Transfer“ muss im SGB II rechtlich verankert werden.
8. **Sozialen Arbeitsmarkt gewährleisten:** Im Sinne der sozialpolitischen Verantwortung muss auch solchen Personen eine würdige Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht werden, die den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt nicht schaffen. Die Optionskommunen bekräftigen daher die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nach einem Sozialen Arbeitsmarktes bzw. einer öffentlich geförderten Beschäftigung. Damit aus solcher Beschäftigung neue Perspektiven erwachsen, ist es notwendig, darin auch Qualifizierungsanteile zu integrieren.
9. **Integrierte Sozialgesetzgebung aufsetzen:** Perspektivisch ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen für eine umfassende Unterstützung der Leistungsbeziehenden zu verbessern. Im Interesse der betroffenen Bürger/innen muss eine integrierte (Sozial-)Gesetzgebung auf den Weg gebracht werden. So könnten auf kommunaler Ebene die Kräfte gebündelt und für die Erarbeitung besserer (Lebens-) Perspektiven von Leistungsberechtigten genutzt werden. Die Rechte der Bürger/innen, insbesondere bezüglich des Datenschutzes müssen dabei selbstverständlich gewahrt werden.

Berlin, November 2013

Soziale Teilhabe sicherstellen – Langzeitleistungsbezug wirkungsvoll abbauen

Seit Einführung des SGB II zum 1.1.2005 ist der Langzeitleistungsbezug als eine der zentralen Herausforderungen erkennbar geworden. Bei der Analyse der Bezugsdauern wird deutlich, dass der Leistungsbezug im SGB II für viele Personen keine vorübergehende Hilfe ist, die sie als Arbeitssuchende in einer Notlage beanspruchen müssen. Vielmehr müssen viele Leistungsbezieher dauerhaft Sozialleistungen in Anspruch nehmen – oftmals über Jahre; und teilweise auch schon lange vor der Einführung des SGB II.

Mit der Aufnahme des Ziels „Vermeidung des Langzeitleistungsbezugs“ in das bundesweite Zielportfolio gemäß § 48a SGB II hat der Gesetzgeber die Relevanz dieser Problematik anerkannt. Hier wird als langzeitleistungsbeziehend gewertet, wer innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate lang Leistungen bezogen hat. Und auch die öffentliche Debatte widmet sich immer wieder diesem Thema.

Grund genug für die Optionskommunen, die zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sich mit dem Thema Langzeitleistungsbezug intensiv zu beschäftigen. Die Optionskommunen haben es zum Jahresthema 2013 im „Benchlearning der Optionskommunen“¹ gemacht. Dabei sind wir nach dem Motto vorgegangen „Erst analysieren, dann handeln!“.

Dieses „Positionspapier“ beschreibt die Erkenntnisse, die die Optionskommunen gemeinsam aus der intensiven Auseinandersetzung mit dem Langzeitleistungsbezug im Benchlearning der Optionskommunen gewonnen haben und die Konsequenzen und Forderungen, die sie daraus für die handelnden Akteure auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen ableiten:

Langzeitleistungsbeziehende: Der Relevanz der Gruppe gerecht werden.

Ausnahme oder Regel?

Rund zwei Drittel (67 Prozent) der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II sind Langzeitleistungsbeziehende. In einigen Regionen erreicht ihr Anteil fast 80 Prozent. In absoluten Zahlen heißt das: Von fast 4,5 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in 2013 sind über 3 Millionen Langzeitleistungsbeziehende².

Und noch etwas belegen die Zahlen: Der Weg aus dem Langzeitbezug zurück in den ersten Arbeitsmarkt ist lang – zu lang für viele. Eine Auswertung für das Jahr 2011 zeigt:

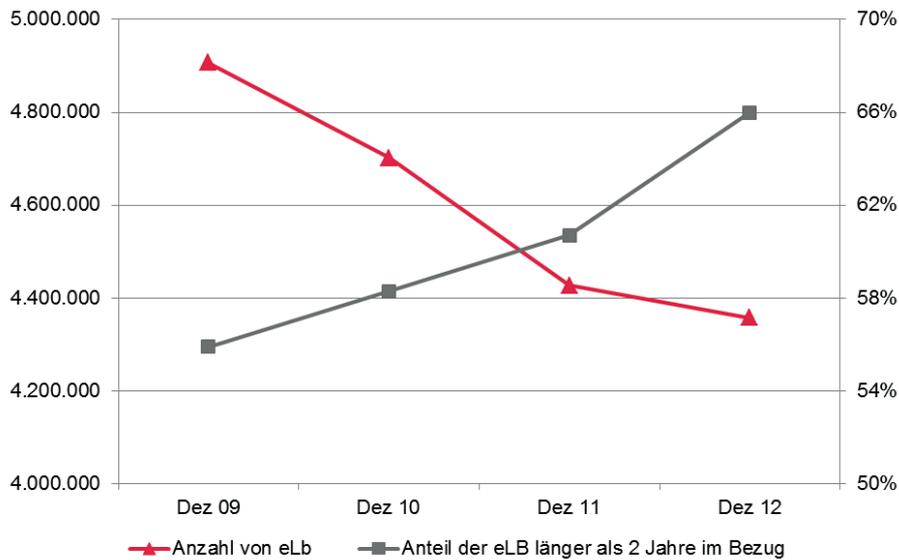
1. Von den Langzeitleistungsbeziehenden, die das Hilfesystem tatsächlich verlassen konnten, war ein Drittel zwischen einem und vier Jahren im Leistungsbezug, ein knappes Viertel sogar länger als vier Jahre.³
2. Von den Langzeitleistungsbeziehenden, die im Dezember 2011 noch im SGB II verblieben, waren 37 Prozent schon seit Januar 2005 im Leistungssystem. Weitere 30 Prozent bezogen schon zwischen knapp 2 Jahren (21 Monate) und bis zu 4 Jahren Leistungen.

¹ www.benchlearning-sgb2.de

² Statistische Daten aus 2013 Quelle: www.sgb2-info.de; Hinweis: Langzeitleistungsbezug beruht hier auf den gemäß dem §48a SGB II gültigen Messungen.

³ Methodenbericht der Statistik der BA zu Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg, Juni 2013, Seite 7-8. Hinweis: Die Daten beziehen sich auf einen Auswertungzeitpunkt Dezember 2011 [Link zum Methodenbericht der BA](#)

Abbildung 1: Entwicklung des (Langzeit-)Leistungsbezugs im SGB II seit 2009



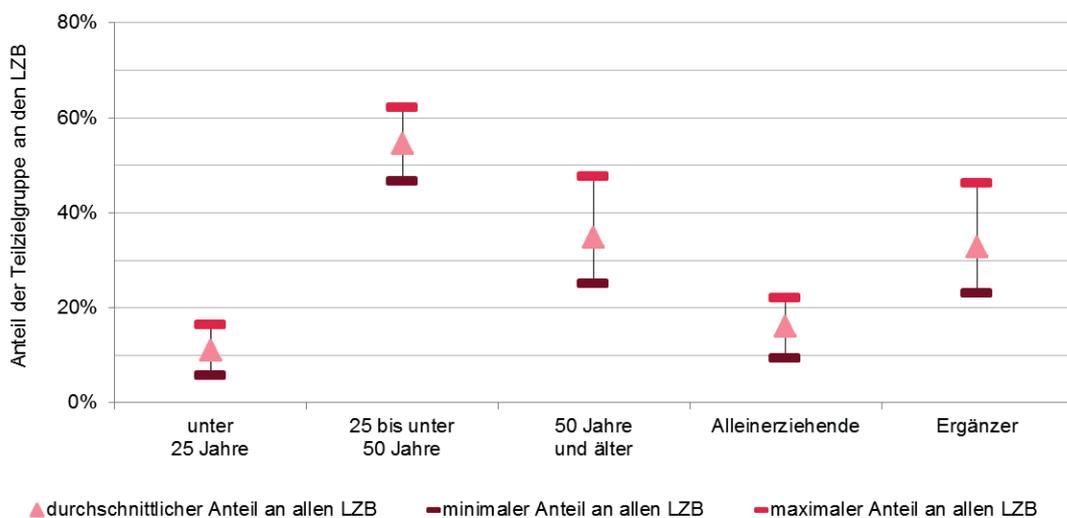
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Kennzahlen nach § 48a SGB II⁴

Langzeitleistungsbeziehende sind also nicht nur eine Größe innerhalb der SGB II-Leistungsberechtigten, sondern zeigen mit ihren Verweildauern auch die Dramatik des Problems.⁵ Die Langzeitleistungsbeziehenden sind keine zu vernachlässigende Minderheit unter den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden, sondern sie stellen die wachsende Mehrheit – bundesweit, aber auch in jedem einzelnen Jobcenter des Landes.

Kennst du einen, kennst du alle?

Die Langzeitleistungsbeziehenden sind keine homogene Gruppe, die sich durch wenige Merkmale auszeichnet. Alle gängigen Fördergruppen sind beim Langzeitleistungsbezug vertreten: Ältere, Alleinerziehende, Berufstätige mit ergänzendem Leistungsbezug (sog. „Ergänzer“ oder „Aufstocker“), Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahre, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Erziehende von (kleinen) Kindern, Berufsrückkehrer/innen, Personen mit Migrationshintergrund und weitere.

Abbildung 2: Langzeitleistungsbeziehende – Varianzen in den Größen der Teil-Zielgruppen in den OK



Quelle: Benchlearning der Optionskommunen

⁴ Langzeitleistungsbeziehende in der Definition nach § 48a SGB II können erst seit 2009 dargestellt werden.

⁵ Methodenbericht der Statistik der BA: Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg, Juni 2013, Seite 17. [Link zum Methodenbericht der BA-Statistik](#)

Abbildung 2 zeigt, die Spannbreiten der jeweiligen Teil-Zielgruppe unter den Langzeitleistungsbeziehenden in den Optionskommunen. Es gibt deutliche Unterschiede, wie groß der Anteil einzelner Teil-Zielgruppen an allen Langzeitleistungsbeziehenden dabei ist.

In einzelnen Optionskommunen ist beispielsweise die Hälfte aller Langzeitleistungsbeziehenden 50 Jahre oder älter, wohingegen der Anteil in einer anderen Kommune nur rund 25 Prozent beträgt. Auch die Problematik der „Ergänzer“ ist unterschiedlich ausgeprägt: von etwa 22 Prozent bis ca. 48 Prozent variiert der Anteil der Personen, die ergänzende SGB II-Leistungen erhalten. Ähnliches gilt für alle Teil-Zielgruppen unter den Langzeitleistungsbeziehenden.

Es gilt zu berücksichtigen, dass hinter den prozentualen Anteilen unterschiedliche Gruppengrößen (Nominalwerte) stecken. 25 Prozent Ältere unter den Langzeitleistungsbeziehenden sind in Jobcenter A 250 Personen, während es in Jobcenter B 4.500 sind. Die Bedeutung und damit auch der Handlungsdruck ergeben sich nicht allein aus dem Anteil, sondern auch aus der faktischen Größe einer Teil-Zielgruppe.

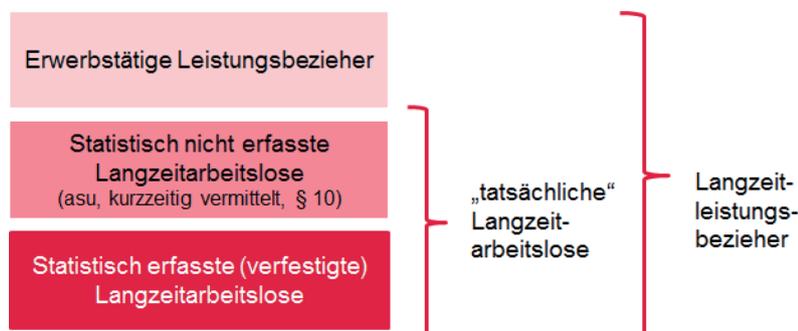
Arbeitslos oder erwerbstätig?

Neben der Unterscheidung der Teilzielgruppen nach Personenmerkmalen lassen sich die Langzeitleistungsbezieher in drei Kerngruppen gliedern:

1. Personen, die mindestens 21 Monate nicht oder nur in einem Minijob gearbeitet und auch an keiner Aktivierungsmaßnahme teilgenommen haben, und statistisch als Langzeitarbeitslose erfasst werden.
2. Personen, die statistisch nicht als „(langzeit)arbeitslos“ erfasst werden – aber de facto langzeitarbeitslos sind. Das gilt für
 - a. Personen, die dem Arbeitsmarkt (gemäß § 10 SGB) nicht zur Verfügung stehen, weil sie Kinder unter drei Jahren oder pflegebedürftige Angehörige betreuen,
 - b. Personen in Aktivierungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen, die statistisch als arbeitssuchend geführt werden.
 - c. Personen mit ein- oder mehrmaliger kurzzeitiger Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem monatlichen Einkommen oberhalb von 450 €, die statistisch im Wechsel als integriert oder arbeitslos geführt werden,
 - d. Personen, die häufiger und teilweise auch längerfristig nicht arbeiten können, aber als erwerbsfähig gelten.
3. Personen, die mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 h/Woche voll oder in Teilzeit erwerbstätig sind, aber zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt einen Leistungsanspruch haben, und statistisch als erwerbstätige Leistungsbezieher (Ergänzer/Aufstocker) erfasst werden.

Gemeinsam ist diesen drei unterschiedlichen Kerngruppen, dass sie alle – undifferenziert – als Langzeitleistungsbeziehende geführt werden.

Abbildung 3: Langzeitleistungsbezieher – Kerngruppen



Hier wird deutlich: Der Langzeitleistungsbezug ist eine leistungsrechtliche Kategorie – er leitet sich eben nicht aus Personenmerkmalen oder integrationspolitischen Zielen ab. Folglich lassen sich aus dem Status „langzeitleistungsbeziehend“ keine unmittelbaren Handlungserfordernisse und Schlussfolgerungen für die Integrationsarbeit ableiten. Mit Blick auf die Integration in Arbeit gibt es die eine homogene Zielgruppe der Langzeitleistungsbeziehenden nicht.

Langzeitleistungsbezug abbauen! Aber wie?

Die Erkenntnisse zur Zielgruppe Langzeitleistungsbezieher führen zu drei Schlüssen:

1. Die Jobcenter müssen dem Abbau des Langzeitleistungsbezugs eine hohe Priorität geben. Denn mitunter betrifft er vier von fünf Leistungsbeziehenden eines Jobcenters.
2. Für die Gruppe der Langzeitleistungsbeziehenden kann es nicht einen Handlungsansatz geben, denn Langzeitleistungsbezug ist eine leistungsrechtliche Kategorie.
3. Es gibt keine Schablone für eine erfolgreiche Vermittlung von Langzeitleistungsbeziehenden. Jedes Jobcenter muss für sich die individuelle Zusammensetzung an Teil-Zielgruppen bestimmen und individuelle Antworten finden. Dazu müssen die Personen innerhalb der Zielgruppe differenziert betrachtet werden. Denn die Hebel, um sie beruflich zu integrieren, sind genauso unterschiedlich wie die Probleme, durch die sie in das SGB II gerieten.

Das bedeutet: Präzise Auswertungen zur Gruppe der Langzeitleistungsbezieher sind erforderlich, um die jeweils vor Ort richtigen Strategien überhaupt anwenden zu können. Diese Strategien müssen auf klar definierte Ziele ausgerichtet sein.

Tagtäglich müssen Betroffene wie Jobcenter mit all den Herausforderungen umgehen, die mit dem Langzeitleistungsbezug einhergehen. Die Optionskommunen wissen um die (langfristige) sozialpolitische Problematik des Langzeitleistungsbezugs. Die Zielgruppe ist zu groß und die Bedarfslage der verschiedenen Teilgruppen zu komplex, als dass man sich dem politischen wie dem strategischen Handlungsbedarf vor Ort jetzt entziehen kann oder darf.

Ziele klären: Was können und was sollen Jobcenter überhaupt leisten?

1. Die sozialpolitische Dimension anerkennen

Der gesetzliche Auftrag an die Jobcenter lautet:

§ 1 SGB II: Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. (...) Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass (...) die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird.

Die Optionskommunen sehen in der Zielstellung eine soziale Dimension. Die Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2003 bekräftigt diese Einschätzung mit folgenden Schlagwörtern „mehr individuelle Unterstützung“, „Verbesserung der aktivierenden Instrumente“, „abgestimmte Hilfen aus einer Hand“ und „Hilfeberechtigte als Kooperationspartner“.⁶

Erwerbstätigkeit ist eine der wirksamsten Methoden, gesellschaftliche Teilhabe in vielfältiger Weise sicherzustellen. Wer unter Erwerbstätigkeit nicht nur den Aspekt des Geldverdienens sieht, wer darüber hinaus anerkennt, welche sozialen und gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten sie birgt, dem ist auch klar, was es bedeutet, keine Arbeit zu haben. Der weiß, was arbeitslose Langzeitleistungsbeziehende entbehren und Jobcenter zumindest abfedern müssen.

Dennoch lässt sich der Auftrag des SGB II nicht auf die Integration in Erwerbstätigkeit reduzieren: Der sich seit Jahren verfestigende Leistungsbezug zeigt, dass viele Menschen auf absehbare Zeit ein begrenztes Potential für den ersten Arbeitsmarkt haben und dieses nur langfristig entwickeln können. Für sie gilt: formal erwerbsfähig zu sein, bedeutet nicht automatisch, auch de facto einsatzfähig am Arbeitsmarkt zu sein. Auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt geht es um die Verbesserung oder Herstellung der Erwerbsfähigkeit. Dabei sind es neben Qualifikationsdefiziten oftmals die „weichen“ Faktoren einer Person wie Motivation, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit oder Ausdauer, die eine zügige Integration erschweren. Es müssen bessere Wege gefunden werden, Menschen im erwerbsfähigen Alter sinnvoll zu unterstützen, zu beraten und zu fördern.

⁶ BT-Drs. 15/1514 vom 5.9.2003 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501514.pdf>) S. 50 Zum anderen gehe es darum, durch mehr individuelle Unterstützung Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw. zu überwinden. (...) Verbesserung der aktivierenden Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe (...) abgestimmte „Hilfen aus einer Hand“ für die vielfältigen prekären Lebenslagen anzubieten (...) Hilfeberechtigte im Bereich der aktivierenden Hilfen als Kooperationspartner zu begreifen, die verbindlich und aktiv in den Hilfeprozess mit einzubeziehen sind [...]

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat damit auch eine sozialpolitische Verantwortung für fast 6,2 Millionen⁷ Erwachsene und Kinder in Deutschland. Diese muss sich widerspiegeln – in den Zielen, aber auch in den Mitteln und Instrumenten, die den Jobcentern an die Hand gegeben werden. Dabei geht es neben der Integration in Arbeit auch und gerade darum, soziale Teilhabe sicherzustellen. Es bedarf der Möglichkeiten, auch präventiv handeln zu können, um eine Verfestigung der Hilfebedürftigkeit zu vermeiden.

2. Realistische Ziele ausgeben

Die politischen Vorgaben verkennen vielerorts die derzeitigen Möglichkeiten der Jobcenter wie auch der Leistungsbeziehenden. Wenn im Schnitt zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden knapp zwei Jahre oder länger im Bezug sind, wird für die meisten Beziehenden eine bedarfsdeckende, dauerhafte Integration kurzfristig kaum zu realisieren sein. Anderslautende politische Forderungen ändern nichts an den Realitäten vor Ort. Vielmehr stehen sie den notwendigen langfristigen Integrationsstrategien oftmals im Weg.

Und: Alle Jobcenter sind bereit, sich an realistischen Zielen messen zu lassen. Aber: Unrealistisch hohe Zielvorgaben in der Vergangenheit – und daraus resultierende Zielverfehlungen – führen zu Frustrationen in den Jobcentern und tragen zu dem öffentlichen Eindruck bei, in den Jobcentern würde keine gute Arbeit geleistet. Dies gilt umso mehr, wenn die sozialpolitische Dimension dieser Arbeit nicht benannt und gewürdigt wird.

Die Optionskommunen fordern, die Realitäten im SGB II anzuerkennen und realistische Erwartungen an die Jobcenter zu richten. Eine offene und ehrliche Betrachtung bedeutet auch, die Grenzen der Möglichkeiten anzuerkennen. Sie bedeutet aber nicht, Menschen vom Fördern und Fordern auszugrenzen. Die Optionskommunen wollen und werden niemanden aufgeben.

3. Nachhaltigkeit fördern

Die Optionskommunen streben nachhaltige Lösungen für ihre Leistungsbeziehenden an. Sie sollen nach Möglichkeit so integriert werden, dass sie nicht (immer und immer wieder) nach kurzer Zeit erneut hilfebedürftig werden. Das ist nicht immer möglich, sollte aber zunächst immer das Ziel sein.

Eine solche Strategie konsequent durchzuhalten, erfordert nicht nur einen langen Atem, sondern viel politisches Durchsetzungsvermögen. Denn: Die öffentliche Diskussion konzentriert sich sehr stark auf die Zahl der Integrationen. Wer viel integriert, gilt als erfolgreich. Dabei kann eine einzelne Person theoretisch bis zu zwölf Mal in einem Jahr „integriert“ werden: Jeden Monat ein Mal. Das ist selten nachhaltig, sieht aber in der Statistik gut aus.

Da eine nachhaltige Integration oftmals nur durch längerfristige Strategien erreichbar ist, stehen die Jobcenter vor einem Zielkonflikt: Von einer hohen Integrationsquote profitiert das Jobcenter, mitunter aber nicht die integrierte Person. Hier liegt ein Fehlanreiz – zum Nachteil der Leistungsbezieher allgemein, vor allem aber derjenigen, die weit weg von einer auskömmlichen, dauerhaften Beschäftigung sind. Betroffen sind hier vorrangig Langzeitleistungsbezieher. Dass die Nachhaltigkeit der Integrationen im aktuellen Zielsystem nach § 48a SGB berücksichtigt ist, hat dies nicht grundsätzlich geändert – auch wenn es ein Schritt in die richtige Richtung ist.

Deshalb gilt: Bund, Länder und Kommunen müssen nachhaltiges, langfristiges Handeln der Jobcenter stärker honorieren als schnelle Erfolge (soweit sie nicht nachhaltig sind). Nur so kann dem Langzeitleistungsbezug wirklich nachhaltig begegnet werden. Und die Chancen steigen, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gleichbedeutend ist mit der Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit – und somit der (Langzeit-)Leistungsbezug dauerhaft und vollständig beendet wird.

⁷ Stand Juli 2013, Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

4. Stigmatisierung beenden

Der Begriff „Hartz IV“ gilt in der Öffentlichkeit quasi seit Einführung des SGB II als Schimpfwort. „Hartz IV-Empfänger“ werden in der politischen und öffentlichen Debatte oftmals stigmatisiert, der Bezug von Transferleistungen wird als anrühlich dargestellt. Dabei wurde mit der Hartz IV-Reform ein wichtiges sozialpolitisches Ziel verfolgt: Eine Grundsicherung für Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft sicherstellen können.

Besonders deutlich wird dies, wenn man auf die erwerbstätigen Leistungsbezieher schaut – eine durchaus relevante Gruppe unter den Langzeitleistungsbeziehenden: Diese Menschen arbeiten mitunter 40h/Woche – für nicht auskömmliche Löhne – und das über Jahre. Wieso gelingt es in Ländern wie Schweden und Dänemark, dass dort von allen Beteiligten positiv und wertschätzend über diese Personen gesprochen wird, während diesem Personenkreis in Deutschland ein Makel anhängt? Hier ist ein Umdenken erforderlich.

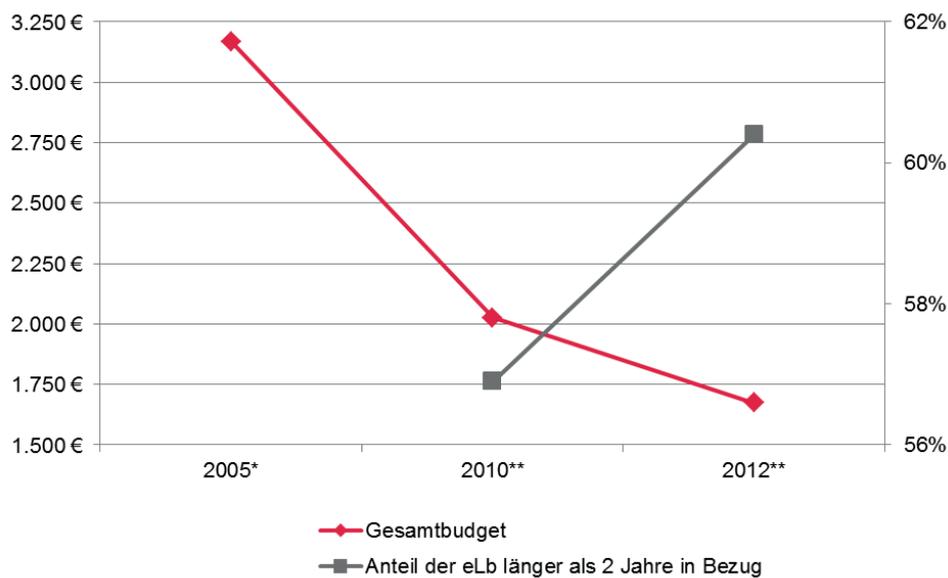
Die Optionskommunen fordern, dass sich Politik und sozialpolitische Akteure zur Grundsicherung für Arbeitsuchende offen bekennen. Es ist eine große und verantwortungsvolle Aufgabe, dass wir als Gesellschaft jedem Menschen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen und ihn dabei aktiv unterstützen. Das ist der Kern unseres Sozialstaats. Politik und sozialpolitische Akteure tragen die Verantwortung dafür, dass Jobcenter und Leistungsbeziehende in einem wertschätzenden Umfeld gemeinsam daran arbeiten können, den Leistungsbezug schnellstmöglich zu beenden. Das SGB II ist keine Schwäche, sondern eine Stärke unseres Sozialstaats.

Ressourceneinsatz den hohen Anforderungen anpassen

5. Bedarfsgerechte Budgets bereitstellen

Die Anzahl der erwerbsfähigen Personen im SGB II ist über die letzten Jahren kontinuierlich gesunken – noch viel stärker wurden die finanziellen Mittel des Bundes abgesenkt, die den Jobcentern zur Verfügung stehen. Das Gesamtbudget für die Mittel für Qualifizierung, Aktivierung und Vermittlung (sogenannter „Eingliederungstitel“) und für das Verwaltungskostenbudget, aus dem insbesondere das Personal der Jobcenter finanziert wird, ist deutlich gesunken. Dabei haben sich die Mittelkürzungen der letzten Jahre an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit orientiert, die nur für die Hälfte der SGB II-Leistungsberechtigten relevant ist. Das Gesamtbudget wurde somit überproportional zur Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften bzw. erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden reduziert.

Gleichzeitig hat sich die Gruppe der Leistungsbezieher seit 2005 kontinuierlich verändert: Der Anteil der „arbeitsmarktnahen“ Leistungsberechtigten ist gesunken. Entsprechend gestiegen ist der Anteil der „arbeitsmarktfernen“ Leistungsberechtigten. Durch den anteiligen Anstieg der Langzeitleistungsbeziehenden ist potenziell auch der durchschnittliche Unterstützungsbedarf gewachsen: Für viele Leistungsbeziehende sind intensive Maßnahmen und langfristige Integrationsprozesse notwendig, um in Arbeit zu kommen. Viele Langzeitleistungsbeziehende haben die Erfahrung gemacht, „nicht gebraucht zu werden“ oder „nichts zu können“. Sie wieder anzusprechen und vom Gegenteil zu überzeugen, passiert nicht von heute auf morgen. Sie brauchen also mehr Förderung und damit mehr finanzielle Mittel pro Kopf als jene, die schneller wieder am Arbeitsmarkt Fuß fassen.

Abbildung 4: Eingliederungstitel und Verwaltungskostenbudget oder Gesamtbudget im Verhältnis zu LZB⁸

*Soll-Ansatz im Haushalt im Verhältnis zu den erwarteten eLb
 **Ist-Ansatz im Haushalt im Verhältnis zu den tatsächlichen eLb

Quelle: Bundeshaushalt 2005, BT-Drs. 15/1514; Ist-Ausgaben laut BMAS; SGB II-Kennzahlen

Ähnliches gilt für die unmittelbare Arbeit mit den Leistungsbeziehenden. Durch den gestiegenen Anteil der Langzeitleistungsbeziehenden hat auch hier der durchschnittliche Unterstützungsbedarf zugenommen. Hinzu kommt: Es gibt wenige gesicherte „Wahrheiten“ in der Arbeitsmarktpolitik. Eine davon lautet: Je intensiver und hochwertiger die Betreuung der Leistungsbezieher, desto größer die Vermittlungserfolge. In der Konsequenz bedeutet das: Die aktuelle Personalausstattung der Jobcenter reicht vielerorts nicht aus, um mit allen Leistungsbeziehenden bedarfsgerecht zu arbeiten. Eine enge Begleitung aller Arbeitssuchenden im Integrationsprozess ist mit dem derzeitigen Personalschlüssel im Bereich der Vermittlung bzw. des Fallmanagements nicht zu gewährleisten. Stattdessen sind die Mitarbeiter/innen der Jobcenter gezwungen, täglich abzuwägen, welche Person in welcher Intensität beraten und unterstützt werden soll – und welche Leistungsbeziehenden dabei zwangsläufig nicht so intensiv betreut werden können.

Neben der Quantität des Personals spielt aber auch seine Qualität eine Rolle. Der steigende Langzeitbezug geht vielfach mit komplexeren persönlichen Situationen und höherem Unterstützungsbedarf seitens der Leistungsbeziehenden einher. Diesen angemessen und professionell zu begegnen, muss oberster Anspruch sein. Nur durch bestens ausgebildetes Personal kann ein Mensch adäquat beraten und unterstützt werden. Deshalb benötigen die Jobcenter entsprechende Mittel, um gut ausgebildete Fachkräfte als Mitarbeiter/innen zu gewinnen. Aber auch Entwicklungs- und Qualifizierungsangebote sind notwendig, um den wachsenden Ansprüchen der Arbeit dauerhaft gerecht zu werden.

Der Lage vieler Mitarbeiter/innen in diesem anspruchsvollen und belastenden Arbeitsumfeld muss Rechnung getragen werden. Hohe Fluktuation und Krankenstände in vielen Jobcentern bezeugen den Handlungsbedarf. Viele Mitarbeiter/innen erleben bei den Leistungsberechtigten negative Verhaltensweisen wie Frustration, Apathie, Aggression bis hin zur Gewalt, mit denen sie umgehen müssen. Eine Wertschätzung der Arbeit in den Jobcentern auf breiter gesellschaftlicher Basis fehlt derzeit und verstärkt die negativen Arbeitsbedingungen. Den Bedürfnissen der Mitarbeiter/innen gerecht zu werden, kommt letzten Endes den Leistungsbeziehenden zugute, die jeden Tag auf die Expertise und den Einsatz dieser Menschen angewiesen sind. Darauf mit der richtigen quantitativen und qualitativen Personalausstattung zu reagieren, ist notwendige und richtige Konsequenz.

⁸ Langzeitleistungsbeziehende sind 2010 in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II vom 12.8.2010 definiert worden. Deshalb liegen die Daten erst ab 2009 vor.

Die Mitarbeiter/innen optimal an ihre Aufgaben heranzuführen, zu qualifizieren und bei ihren Aufgaben anzuleiten und zu unterstützen, betrachten die Optionskommunen als wesentliche Aufgabe und Kompetenz der Jobcenter selbst.

Für substantielle Veränderungen in der quantitativen Personalausstattung kann dagegen nur der Bund sorgen. Hier besteht Handlungsbedarf, wie der Blick auf einen allgemein verbindlichen Maßstab verdeutlicht: Der Gesetzgeber selbst hat bei der Konzeption des SGB II im Jahr 2003 eine Berechnungsgrundlage für die finanzielle Ausstattung der Jobcenter definiert. Vorgesehen waren 3.170 € pro erwerbsfähigem Leistungsberechtigten für Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltungskosten. Von diesem qualitativ gut begründeten Budget sind wir im Jahr 2013 weiter entfernt als je zuvor, wie die Abbildung 4 zeigt. Der Abgleich der ursprünglich vorgesehenen mit der tatsächlichen Mittelausstattung macht deutlich: Seit Einführung des SGB II ist die Höhe der finanziellen Mittel, die den Jobcentern zur Verfügung standen, konstant schlechter gewesen als vom Gesetzgeber vorgesehen.

Die Optionskommunen fordern daher: Das Gesamtbudget des Bundes für Eingliederung und Verwaltung ist entsprechend der vom Gesetzgeber damals vorgesehenen Berechnungsgrundlage deutlich zu erhöhen.

6. Langfristige Strategien ermöglichen

In Anbetracht der unterschiedlichen Problemlagen der verschiedenen (Teilgruppen der) Langzeitleistungsbeziehenden ist ein vor Ort abgestimmtes Handeln notwendig, das auch langfristige, mitunter mehrjährige Strategien ermöglichen muss. Hierzu sind die entsprechenden Ressourcen und Instrumente bereitzustellen. Dies gilt erst recht bei dem Anspruch, langfristig Fachkräfte für den ersten Arbeitsmarkt entwickeln zu wollen.

Damit dies gelingt, müssen die Jobcenter ihre Ressourcen flexibler einsetzen können. Das Eingliederungsbudget muss so geplant werden können, dass aufgesetzte Strategien nicht jedes Jahr verworfen werden müssen und damit obsolet werden. Langzeitleistungsbezieher brauchen eben in vielen Fällen langfristige Zielsetzungen – und die Jobcenter dafür die nötige Planungs- und Handlungssicherheit. Wir, die Optionskommunen, fordern, eine Haushalts- und Finanzplanung, die längerfristige Strategien und überjährige Verpflichtungsermächtigungen in ausreichender Höhe ermöglicht.

Angemessene Instrumente zur Verfügung stellen

7. Instrumente flexibilisieren

Nach dem Gesetz haben die Jobcenter verschiedene Instrumente zur Hand, um v.a. Langzeitleistungsbeziehende in Arbeit zu integrieren. Ihr Einsatz unterliegt dabei vielen Ein- und Beschränkungen. Diese sind nicht immer zielführend. Im Gegenteil: Mitunter stehen sie einer Integration in Arbeit im Weg. Die Entscheidung, ob ein Praktikum 12 oder 16 Wochen dauern darf, sollte nicht der Gesetzgeber pauschal treffen. Sie sollte den Fachleuten vor Ort zugetraut werden. Denn nur sie können wirklich einschätzen, welche Unterstützung zielführend ist.

Enge gesetzliche Vorgaben stehen darüber hinaus im Widerspruch zur Verantwortungsteilung im SGB II. Es sind die Jobcenter, die für die Umsetzung des SGB II verantwortlich sind. Sie werden daran gemessen, ob sie die vereinbarten Ziele erreichen. Dann sollten sie auch möglichst frei darüber entscheiden können, wie sie die Ziele erreichen können. Jedes Jobcenter muss die Maßnahmen anwenden können, die es für die eigenen Leistungsbeziehenden für sinnvoll hält.

Gerade für Langzeitleistungsbeziehende ist es in vielen Fällen nötig, flexible Lösungen zu finden, um wirklich Fortschritte zu erzielen. Der Handlungsspielraum zum Einsatz und zur Ausgestaltung von Instrumenten muss vergrößert werden. Der Einsatz individueller Maßnahmen muss erleichtert werden. Und die Möglichkeiten zum Einsatz langfristiger Instrumente müssen verbessert werden.

Drei weitere konkrete Anpassungen halten wir für Langzeitleistungsbeziehende für geboten:

1. Eine individuelle Nachbetreuung nach der Integration muss möglich sein, um diese zu stabilisieren. Dabei muss Dauer und Intensität bedarfsgerecht gestaltet werden können.
2. Die Möglichkeiten und Förderansätze zur beruflichen Fort- und Weiterbildung für die zahlreichen Langzeitleistungsbeziehenden mit Bedarfen in diesem Bereich muss verbessert werden.
3. Die modellhafte Erprobung des „Passiv-Aktiv-Tausch/Transfer“ muss im SGB II rechtlich verankert werden.⁹

8. Sozialen Arbeitsmarkt gewährleisten

Bei allem Engagement und selbst bei optimaler Unterstützung der Leistungsbeziehenden gehört zu einer ehrlichen Auseinandersetzung mit dem Langzeitleistungsbezug eine Erkenntnis dazu: Für manche Leistungsbeziehende besteht keine realistische Aussicht, kurzfristig wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Im Sinne der sozialpolitischen Verantwortung muss auch für diese Personen eine soziale Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht werden.

Verfolgt man diesen Gedanken weiter, kommt man unweigerlich zu der Notwendigkeit des Sozialen Arbeitsmarktes bzw. der öffentlich geförderten Beschäftigung – und zur Frage, unter welchen Bedingungen solche Ansätze aufgesetzt werden können. Die kommunalen Spitzenverbände haben bereits dazu Stellung bezogen und sprechen sich dafür aus¹⁰. Die Optionskommunen bekräftigen dies noch einmal.

An dieser Stelle sei betont: Damit aus öffentlich geförderter Beschäftigung neue Perspektiven erwachsen, ist es notwendig, neben sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung niedrigschwellige Beschäftigung vorzuhalten, die auch Qualifizierungsanteile beinhaltet.

9. Integrierte Sozialgesetzgebung aufsetzen

Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung des Langzeitleistungsbezugs ist ein zielgerichtetes langfristiges Handeln. Viele der Leistungsbeziehenden im SGB II und ihre Familienmitglieder haben Berührungspunkte zu anderen Sozialleistungen und anderen hierfür zuständigen Stellen. Die Problemlagen greifen oftmals ineinander und können doch nicht optimal angegangen werden, weil die unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen/Datenschutzbestimmungen dies verhindern oder zumindest erschweren.

Die Optionskommunen betrachten es als vornehmliche Aufgabe der Kommunen, die Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zu fördern und zu gewährleisten. Daran arbeiten sie schon jetzt im Rahmen der kommunalen Zuständigkeit. Hier liegt einer der Vorzüge der Optionskommunen, die vielfach selbst die internen Schnittstellen gestalten können.

Der Organisation kurzer Wege und der Hilfe aus einer Hand sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn die betroffenen Aufgaben außerhalb der kommunalen Zuständigkeiten liegen. Betroffen sind hier auch und gerade erwerbstätige (Langzeit-)Leistungsbezieher. Wenn diese sich etwa durch eine Beendigung des Leistungsbezugs schlechter stellen, weil kostenfreie Versorgungsleistungen entfallen, entstehen Anreize, im Leistungsbezug zu bleiben. Hier ist zu prüfen, wie die gesetzlichen Regelungen so ausgestaltet werden können, dass eine (voll) erwerbstätige Person den Leistungsbezug im SGB II schnellstmöglich wieder beendet – oder noch besser: gar nicht erst Leistungsbezieher im Rechtskreis SGB II wird.

Perspektivisch ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen für eine umfassende Unterstützung der Leistungsbeziehenden zu verbessern. Im Interesse der betroffenen Bürger/innen muss eine integrierte (Sozial-)Gesetzgebung auf den Weg gebracht werden. So könnten auf kommunaler Ebene alle Kräfte gebündelt und für die Erarbeitung besserer (Lebens-)Perspektiven von Leistungsberechtigten genutzt werden. Die Rechte der Bürger/innen, insbesondere bezüglich des Datenschutzes müssen dabei selbstverständlich gewahrt werden.

⁹ Beim Passiv-Aktiv-Tausch/Transfer wird die Transferleistungssumme an den Arbeitslosen (die passive Leistung) als Subvention einer Beschäftigung (aktive Leistung) eingesetzt. Das bedeutet: Mit den Leistungen zum Lebensunterhalt wird geförderte Beschäftigung subventioniert.

¹⁰ DLT-Positionspapier unter: http://www.landkreistag.de/Hartz_IV/DLT-Positionspapier
DST-Positionspapier unter: <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse>

